

Vergaderjaar 2012–2013

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 148

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2013

Veiligheid en betrouwbaarheid van het spoor heeft voor het Kabinet hoge prioriteit. Daarom is in het Regeerakkoord onder meer opgenomen dat er een Verbeterprogramma komt om het aantal overwegincidenten te verminderen. Tijdens het Algemeen Overleg spoor op 2 april 2013 heb ik toegezegd uw Kamer voor het zomerreces 2013 te informeren over de stand van zaken van het overwegenprogramma. Dat doe ik met deze brief. Daarnaast informeer ik u met deze brief over de stand van zaken van het onderzoek ten aanzien van de zogenaamde dichtligtijden¹.

I. Inleiding

In de Derde Kadernota Railveiligheid² is als veiligheidsdoelstelling «permanente verbetering» opgenomen. Daarom streeft het kabinet naar een reductie van het aantal overwegincidenten. Incidenten op overwegen – en zeker incidenten waarbij ernstig gewonde of zelfs dodelijke slachtoffers vallen – hebben elke keer een grote impact op de samenleving. Maar ook incidenten zonder slachtoffers hebben een grote impact: hierbij valt niet alleen te denken aan primaire hinder voor de weggebruikers doordat een weg tijdelijk afgesloten moet worden. Het gaat hierbij ook om vertragingen en verstoringen in het treinverkeer als gevolg van herstelwerkzaamheden, schade aan infrastructuur en materieel en het gevoel van onveiligheid bij gebruikers en omwonenden en psychische gevolgen bij de machinist en ooggetuigen. Dit laatste speelt vooral bij aanrijdingen met een verkeersdeelnemer.

Alle overweggebruikers hebben bij het gebruik van een overweg hetzelfde doel: veilig aan de overkant komen. Veel weggebruikers ervaren een

¹ Zie de antwoorden op Kamervragen van Haverkamp (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2010/11, nr. 1980 en Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2012/13, nr. 164) en Kamerstuknummer 29 893, nr. 111.

² Kamerstuk 29 893, nr. 106, 28 juni 2010.

gesloten overweg als een barrière tijdens hun reis. Recreatieve gebruikers van overwegen – wandelaars, fietsers en ruiters – maken vaak gebruik van kleinere spoorwegovergangen. Zij zien de spoorbaan als een barrière, waarbij de overweg juist de mogelijkheid is om veilig aan de andere kant van het spoor te komen.

Treinverkeer heeft altijd voorrang op wegverkeer. Zodoende is voor het treinverkeer een overweg alleen een belemmering als er een storing of incident op een overweg optreedt.

Door uitvoering van maatregelen aan de spoorwegoverganginfrastructuur is het aantal incidenten op spoorwegovergangen de afgelopen jaren afgenomen.³ Er zijn in principe geen onveilige spoorwegovergangen: onveilige spoorwegovergangen worden direct aangepakt. Spoorwegovergangen vormen wel een risico: de grootte van dit risico is onder andere afhankelijk van de intensiteit van het wegverkeer, de overzichtelijkheid van de verkeerssituatie, de dichtligtijden van de overweg en het gedrag van weggebruikers. Tegelijkertijd is het gebruik van overwegen zowel door treinverkeer als door wegverkeer geïntensiveerd: er zijn meer treinen gaan rijden en bijvoorbeeld door aanleg van nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en scholen zijn nieuwe wegverkeersstromen ontstaan. Door dit intensievere gebruik neemt de kans op een incident – bij gelijkblijvende overige omstandigheden – toe.

II. Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Om het aantal incidenten op overwegen te verminderen, is door de rijksoverheid met name geïnvesteerd in spoorgerelateerde infrastructurele maatregelen: het aanleggen van tunnels, het plaatsen van overwegbomen en het voorzien van hangwerken onder overwegbomen. Met de aanpak van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen kies ik voor een meer integrale aanpak, onder regie van IenM. Hierbij wordt zowel de wegwijk als de spoorwijk bij de afweging meegenomen. Daarnaast zal er aandacht zijn voor de meer generieke aspecten, zoals gedrag. Innovatie en kosteneffectiviteit zijn daarbij van groot belang. Omdat de problematiek en oplossingsmogelijkheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid van weg- en spoorbeheerder is, is ook cofinanciering een uitgangspunt. Het doel dat ik met het Verbeterprogramma wil bereiken is dan ook: «het verbeteren van veilige doorstroming van trein en wegverkeer op overwegen met slimme, kosteneffectieve maatregelen zodat het aantal incidenten verder vermindert.»

Dit doel wil ik bereiken door middel van een gefaseerde aanpak: inventariseren, verkennen en vastleggen, waarbij de decentrale overheden nauw betrokken zullen worden. Dit zal mogelijk al in 2014 leiden tot de eerste concrete overeenkomsten met decentrale overheden over de te treffen maatregelen voor de prioritaire overwegen waar zowel de doorstroming als de veiligheid om aandacht vragen.

Fase 1: Inventariseren

De eerste stap is het in kaart brengen van de grootste knelpunten. Hiertoe vinden twee onderzoeken (nulmetingen) plaats. Ten eerste vindt een actualisatie plaats van het de incidentgevoeligheid van alle overwegen om daar ook generieke beelden uit te halen. Daarnaast wordt voor alle overwegen in kaart gebracht of er voor de weggebruikers een probleem wat betreft de doorstroming op overwegen is. Dit is bijvoorbeeld het geval als weggebruikers bij een overweg staan te wachten, de overweg-

³ Van meer dan 90 incidenten in 2000 naar circa 45 incidenten in 2012. In deze cijfers zijn incidenten als gevolg van zelfdoding hierbij buiten beschouwing gelaten. Dit betreft een voorlopig cijfer, het definitieve cijfer over 2012 is later dit jaar beschikbaar (bron: ILT).

bomen openen en weer sluiten voordat alle wachtenden de overweg gepasseerd hebben. Ik verwacht dat de resultaten van deze onderzoeken begin deze zomer gereed zijn. Door het combineren van deze twee onderzoeken heb ik deze zomer een inventarisatie van de huidige situatie van alle overwegen en wordt grofmazig duidelijk welke overwegen wel en welke overwegen geen verder onderzoek behoeven. Deze selectie leidt tot een groep van overwegen die in het programma worden meegenomen.

Op basis van de combinatie van deze twee onderzoeken vindt vervolgens in overleg met de decentrale overheden nader lokaal onderzoek plaats. Daarmee wil ik toetsen of het beeld dat uit de onderzoeken naar voren is gekomen, overeenkomt met het beeld dat de betreffende decentrale overheden vanuit hun rol als wegbeheerder hebben. Op grond van deze informatie kan ik bepalen welke overwegen of welke vervoersaspecten daarbij de grootste knelpunten vormen en daarmee prioritair zijn en dus voor verdere uitwerking in aanmerking komen.

Deze fase wil ik tevens benutten om in meer algemene zin oorzaken en feiten van incidenten te onderzoeken en te analyseren. Resultaten hieruit wil ik in het verdere traject benutten zo mogelijk ook met generieke maatregelen. Daarbij kan het gaan om maatregelen voor zowel het spoorvervoer, het spoorbeheer, het wegbeheer als het wegverkeer. Verbeteringen van procedures en regelgeving worden hierbij eveneens gezien. Deze fase verwacht ik eind 2013 af te ronden.

Fase 2: Verkennen van oplossingen en vastleggen afspraken

Vervolgens ga ik voor de overwegen met de grootste knelpunten (de prioritaire overwegen) met de decentrale overheden en andere belanghebbenden op zoek naar oplossingen. Deze zullen niet per definitie bestaan uit het vervangen van een gelijkvloerse spoorwegovergang door een ongelijkvloerse oplossing. Ik ga op zoek naar creatieve, kosteneffectieve, innovatieve maatregelen. Zo kunnen mogelijke oplossingen ook gevonden worden door middel van een integrale, gebiedsgerichte benadering, waarbij verkeersstromen anders gerouteerd worden, of waar de situatie rond overwegen zo wordt ingericht dat veilig gedrag afgedwongen wordt. Waar mogelijk vindt aansluiting plaats bij bestaande projecten: waarbij «werk met werk maken» mogelijk is. Naast specifiek maatwerk zal ik voor overwegoverstijgende zaken met de sector eveneens zoeken naar goede oplossingen.

Dit moet resulteren in door alle belanghebbenden gedragen oplossingen, die worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst tussen het Rijk en de decentrale overheid. Mogelijk leidt dit al in 2014 tot de eerste concrete uitvoeringsovereenkomsten. Dit is echter afhankelijk van het vereiste onderzoek, de complexiteit van het knelpunt en de insteek van de betreffende decentrale overheid.

Financiering

Voor de uitvoering van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen heb ik binnen de rijksbegroting een bedrag van € 200 miljoen gereserveerd voor de periode 2014 – 2028. Eén van de randvoorwaarden die ik aan de te realiseren oplossingen stel, is een gezamenlijke financiering van deze oplossing door het Rijk en de regio. Het gaat immers ook om de verkeerssituatie op de kruisende wegen.

Daarnaast heb ik binnen het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) een bedrag van € 100 miljoen voor de aanpak van overwegen gereserveerd. Binnen het programma OV-SAAL heb ik een voorlopige

reservering van € 20 miljoen gemaakt voor de aanpak van overwegen. Nadere besluitvorming over die reservering wil ik maken bij de algehele besluitvorming over OV SAAL.

III. Dichtligtijden

In de brief van 22 november 2010⁴ heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over de nadere uitwerking van het actieplan «uitwerking overwegenbeleid 2010–2020». Eén van de onderdelen in dit actieplan is de opzet van een programma om dichtligtijden te meten en – vervolgens waar mogelijk en haalbaar – met maatwerk verbeteringen door te voeren. Binnen dit actieplan zijn twee onderzoeken uitgevoerd die aanleiding geven tot een verdere bredere toepassing van de ontwikkelde methodiek om dichtligtijden van overwegen te optimaliseren.

In de eerste plaats heeft onderzoek naar de meest kosteneffectieve meetmethode plaatsgevonden. Er zijn hierbij twee meetinstrumenten in beschouwing genomen en beproefd. De ene variant is continue op afstand uitleesbaar. Dit heeft zeker voordelen maar is duur. Bij de tweede variant is het nodig om periodiek de data ter plaatse uit te lezen. Dit is minder geavanceerd, maar geeft uiteindelijk dezelfde resultaten en is aanzienlijk goedkoper bij toepassing in grote(re) aantallen. Voor de laatste methode is gekozen. Daarmee is dit eerste deel van het onderzoek afgerond. Op dit moment worden de meetinstrumenten gebouwd, waarna ze bij de overwegen geplaatst zullen worden.

In de tweede plaats is onderzoek verricht naar de mogelijkheden om dichtligtijden te beïnvloeden. Op een aantal locaties verspreid over het land is geanalyseerd of – en zo ja in welke mate – dichtligtijden kunnen worden geoptimaliseerd. Duidelijk is geworden dat het veelal complexe analyses vraagt, waarbij vele parameters van invloed zijn. Dit heeft er in geresulteerd dat inzicht bestaat in de wijze waarop de dichtligtijd van een overweg positief kan worden beïnvloed. Bovendien is duidelijk geworden dat uitgevoerde optimalisaties ook weer geheel of gedeeltelijk teniet kunnen worden gedaan (bijvoorbeeld bij wijziging van de dienstregeling of bij wijziging van de bediening), waardoor een nieuwe overwegoptimalisatie onderzocht moet worden. Optimalisatie van dichtligtijden van overwegen vergt altijd maatwerk.

Met de gehanteerde analysemethode en de gevonden beïnvloedingsfactoren is al met succes een optimalisatie uitgevoerd bij een aantal overwegen (o.a. overwegen op de zuidelijke Maaslijn).

De vervolgstap die nu gezet wordt is een bredere toepassing van de resultaten van deze twee onderzoeken. Voor deze brede toepassing van de meetmethodiek zijn 600 meetkasten besteld, die naar verwachting voor het eind van het jaar beschikbaar zijn. Dan worden ze bij een nog nader te bepalen selectie van overwegen geplaatst.

Zodra de meetgegevens beschikbaar zijn, worden deze geanalyseerd waarna maatwerkoplossingen gevonden kunnen worden. Daar zit een relatie met het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen: optimalisatie van de dichtligtijden heeft een positief effect op de doorstroming. Dit zal in het programma één van de mogelijke maatwerkoplossingen kunnen zijn.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁴ Kamerstuk 29 893, nr. 111.